

6 Conclusão

O presente trabalho procurou demonstrar o papel desempenhado por atores internacionais envolvidos na consolidação do conceito de prevenção de conflitos violentos, mesmo quando tais conflitos são domésticos. Em linhas mais específicas, na parte teórica, conferiu-se destaque aos diferentes graus de envolvimento de atores internacionais com o discurso e com a institucionalização do discurso de prevenção e, na parte empírica, observou-se que o envolvimento de tais atores nas crises domésticas em análise sofreu impacto do que se convencionou chamar de *condicionantes da ação preventiva*: (i) conceito de prevenção; (ii) mecanismos de prevenção; e (iii) interpretação do contexto local.

Com o fim da Guerra Fria, o contexto de desintegração da Iugoslávia torna-se um grande teste para a estrutura de organizações europeias e também para a OTAN e para a ONU. Também no início dos anos 1990 têm início os debates sobre o conceito contemporâneo de prevenção, fomentados sobretudo pela publicação da *Agenda para a Paz* (1992). Esse contexto de instabilidade e de formulação de paradigmas não-sedimentados ocorre de maneira concomitante à primeira crise de ambos os casos, entre 1989 e 1993, e condiciona a reação internacional a cada uma delas. Naquela época, o conceito dominante entre os potenciais preventores internacionais restringia-se ao nível *interestatal*, o que favoreceu o envolvimento imediato de atores internacionais na 1ª crise da Macedônia (1992/1993) e dificultou o envolvimento dos mesmos atores no vizinho Kosovo, na mesma época (1989-1992).

Ao longo da década de 1990, percebe-se uma modificação do conceito de prevenção dominante entre alguns atores internacionais ligados à prevenção. Além da modificação conceitual decorrente da evolução de uma situação dinâmica e em consolidação, certos atores passam a institucionalizar o conceito através da criação de estratégias, fundos especiais, equipes especializadas e centros de pesquisa. Uma das conseqüências de tal dinâmica de alteração conceitual e institucional é o envolvimento, em menos de 10 anos, de atores

internacionais na 3ª crise da Macedônia (2001), que tem origem e natureza domésticas. Em 2001, no entanto, quando atores internacionais já dispunham de discurso e mecanismos voltados para lidar com algumas crises domésticas, já teriam ocorrido as duas piores crises do Kosovo (1997/1998 e 1999) e, nesse sentido, não mais era possível falar em ação para *evitar* o conflito violento, mas sim prevenção de *escalada* ou mesmo *reconstrução* no pós-conflito violento.

Outro ponto a se destacar tem relação com a interpretação da situação local por atores de prevenção. No que se refere à essência da causa de ambos os casos, as demandas iniciais dos albaneses do Kosovo *antes* da 1ª crise eram bastante semelhantes às demandas dos albaneses da Macedônia na 3ª crise (2001): tratavam da busca por maior autonomia. Porém, também inicialmente, os atores internacionais envolvidos não desejavam lidar com movimentos de auto-determinação quando a forma desse movimento violasse a soberania de outros Estados. Por outras palavras, ainda que a *essência* da demanda fosse semelhante, a *forma* da demanda dava-se em um contexto intocável por eventuais estratégias de prevenção: a soberania enquanto princípio basilar do sistema internacional (ver Tabela 3, em anexo). Ao longo da década de 1990, porém, os mesmos atores internacionais conferiram uma nova interpretação ao contexto da 3ª crise macedônia (2001) e envolveram-se na rápida resolução de um confronto armado com elementos essencialmente domésticos. Tal conjuntura reforça o argumento de que estão em processo de consolidação tanto o conceito de prevenção como os mecanismos voltados para a sua implementação, em um movimento paralelo à interpretação e reinterpretação de elementos relacionados ao contexto local.

Lições da Parte I

A Parte I demonstra que está em formação uma cultura de prevenção entre alguns atores e autores, como se fosse possível falar em uma “comunidade epistêmica revisitada”. A comunidade epistêmica, tal como no conceito original de Peter Haas, envolve a participação de profissionais com conhecimento especializado, que compartilham princípios e valores, e com o objetivo de influenciar os interesses de Estados ou de salientar dimensões específicas de certas questões para que políticos venham a definir seus interesses (Peter M. Haas 1992:4). No caso da prevenção, o que se percebe é a constituição de algo que por

conveniência pode ser chamado de “comunidade epistêmica”, composta por um grupo de acadêmicos, políticos e também profissionais que compartilham princípios e que procuram influenciar a construção do conhecimento sobre conflitos na esfera política internacional. Em uma dimensão mais profunda, tal comunidade ressalta o desafio de uma mudança estrutural na forma como são tratados os conflitos contemporâneos e sugere a reversão da padronização de duas lógicas hoje dominantes na segurança internacional:

- (i) Não se lida seriamente com o fato de que a maioria dos conflitos violentos atuais ocorrem *dentro* das fronteiras de Estados soberanos;
- (ii) A lógica *reativa* é predominante no tratamento da violência armada, mas é preciso incluir *também* uma lógica pró-ativa e sensível a questões potenciais para a *prevenção* da violência em larga escala.

Nos casos em estudo, vê-se que a primeira questão começa a ser absorvida ao longo da década de 1990 por alguns atores internacionais, a exemplo da ONU e da União Européia, que decidem rever sua definição de prevenção e incluem aspectos voltados para a dimensão doméstica dos Estados. A segunda questão, porém, permanece no nível da retórica *quando* é tratada – à exceção da OSCE, cujas atividades em diferentes órgãos são conduzidas na maior parte das vezes pela primazia do conceito de prevenção. É interessante perceber que os instrumentos utilizados na maior parte das estratégias de prevenção não são completamente novos, ou seja, são mecanismos provenientes de outras lógicas que começam a ganhar uma “roupagem de prevenção” à medida que vão sendo incorporados no discurso preventivo (Lefkon 2003:737).

Lições da Parte II

Na parte empírica, há algumas lições em ambos os casos. No Kosovo, as principais lições a serem examinadas têm relação com a demora na interferência de atores internacionais. A busca pela autonomia, convertida em luta pela independência no Kosovo, guiou a interpretação de atores políticos internacionais e, conseqüentemente, teve grande impacto na moldagem da resposta internacional a cada crise. Marc Weller argumenta ser evidente, desde as primeiras tentativas de lidar com a desintegração da Iugoslávia, a relutância de alguns atores internacionais em se envolverem em uma crise com um forte elemento de auto-

determinação (Marc Weller 1999:29). Tal resistência em se engajar com a auto-determinação, ao lado do conceito de prevenção restrito ao nível interestatal e da ausência de mecanismos que lidem com guerras civis, também contribuem para explicar a demora da ação efetiva por parte de atores internacionais.

É somente no contexto pós-Dayton, mais precisamente em 1997-1998, que há uma interferência mais incisiva e com mais afinco por atores internacionais, após a comprovação da existência de atos, àquela altura já sistemáticos, de violência direta entre as partes. Nesse momento, porém, é mais difícil lidar com as causas estruturais do conflito de interesses, vez que as partes já estão polarizadas, os argumentos estão mais rígidos, há novas questões envolvidas (a exemplo da necessidade de desmilitarização, que não existia do lado dos albaneses antes de 1995), além das poucas oportunidades para ação de uma terceira parte.

A dificuldade de escolher em que crise atuar também parece ser um outro elemento que ajuda a explicar a demora da interferência internacional no Kosovo. Durante boa parte do período em que a sociedade kosovar se organizou no movimento não-violento, atores internacionais relevantes estavam mais preocupados com outros problemas igualmente complexos: a guerra no Golfo (1990), a guerra da Bósnia (1992-1995), a Somália (1992-1993), entre outras crises, sobretudo no Oriente Médio (Misha Glenny 2001:635).

No caso da Macedônia, por sua vez, as lições a serem tiradas têm relação com elementos que teriam favorecido o sucesso relativo deste processo de prevenção. A origem e a resposta da primeira crise (1992/1993) foram mantidas no nível interestatal, o que contribuiu para a interpretação da questão como sendo de potencial violência, feita por atores que na época começavam a desenvolver o conceito de prevenção. Citam-se os exemplos das missões da ONU (*UNPROFOR/UNPREDEP*) e da OSCE (*Spillover Monitor Mission to Skopje*): a entrada de ambas as missões em território macedônio desde o início da instabilidade contribuiu para a criação de uma base internacional *in loco*, preocupada com a preservação de uma barreira à disseminação da violência armada. À medida que problemas domésticos foram tomando diferentes proporções, o conceito de prevenção utilizado, assim como o mandato das missões internacionais, foram adaptados para incorporar certos elementos domésticos.

Sob este aspecto, o super-dimensionamento das ameaças externas iniciais teria contribuído para que, controladas as fronteiras pela ONU, a questão interna

da Macedônia pudesse ser tratada pela OSCE e outros atores, de maneira a evitar a eclosão da violência em massa a partir de elementos domésticos. A preocupação continuava a ser a de impedir que as populações étnicas da Macedônia, sobretudo a albanesa e a sérvia, fortalecessem os laços com seus pares dos países vizinhos - Albânia e Sérvia -, e que isso levasse eventualmente à terceira guerra dos Bálcãs, com a participação da Turquia, Grécia e Bulgária. Assim, embora a *origem* da instabilidade tenha passado para o plano interno, a preocupação maior se manteve durante um tempo no nível *interestatal* e na prevenção de uma guerra regional.

A segunda e a terceira crises da Macedônia, diferentes da primeira, têm fortes elementos internos. No entanto, a confiança e, sobretudo, o consentimento por parte do presidente macedônio em relação à manutenção das missões internacionais facilitaram a renegociação dos atores internacionais envolvidos e permitiram a participação de outros, como a OTAN durante a crise de refugiados de 1999. Essa facilitação por parte da liderança doméstica não ocorreu no lado do Kosovo que, ao contrário, estava mais interessada em manter o Ocidente fora da situação política kosovar.

Juntos, os casos do Kosovo e a Macedônia podem ser analisados a partir de suas principais semelhanças e diferenças. São identificadas as seguintes **semelhanças** entre os dois casos:

- (i) A localização – a posição geo-estratégica no sul da Iugoslávia;
- (ii) A composição multi-étnica da população – cerca de 1/5 representa um grupo étnico específico: os albaneses (em 1991, os albaneses da Macedônia correspondiam a 21,5% da população total e, no mesmo ano, os albaneses do Kosovo correspondiam a 17% da população total da Sérvia, ou 82% da população total da província do Kosovo¹);
- (iii) O tratamento diferenciado para o grupo étnico politicamente dominante – tal grupo era representado especificamente pelos eslavos;
- (iv) A territorialização e politização das etnias – além da separação física da maior parte dos componentes dos grupos de albaneses e eslavos, há a ascensão de líderes nacionalistas de ambos os grupos nos dois casos,

¹ Fontes: Emeric Rogier 1997:26, UNMIK, outubro de 2006, disponível em: <http://www.unmikonline.org/docs/2006/Fact_Sheet_Oct_2006.pdf>. Site *atual* do Governo da República da Sérvia, disponível em: <www.srbija.sr.gov.yu>. Acessos em: jan. 2007.

o que indica a organização política e territorial sob bases *nacionais* e não *cívicas*;

- (v) A preocupação com a adoção de medidas preventivas – por atores domésticos ou por atores internacionais, e em pelo menos uma das crises e pelo menos via a estratégia de prevenção operacional.

Destacam-se também as principais **diferenças** entre os casos analisados:

- (i) A forma de organização política e a forma pela qual se buscou a auto-determinação da minoria albanesa - a Macedônia é internacionalmente reconhecida como Estado soberano, enquanto o Kosovo, após passar por períodos de maior ou menor autonomia no contexto da ex-Iugoslávia, é transformado em província da Sérvia em 1989 e em território sob proteção internacional em 1999. No contexto maior da Macedônia, o grupo de albaneses demandava o auto-governo, enquanto no contexto maior da Sérvia, o grupo de albaneses exigia a independência do Kosovo (ver Tabela 3, em anexo).
- (ii) A participação ativa de diferentes atores internacionais desde o início das crises, com estratégia de prevenção estrutural e abordagem multissetorial – esta combinação é identificada na Macedônia logo após a resposta à 1ª crise, devido à forma de organização política e ao conceito de prevenção então dominante, que privilegiava o nível estatal. Ainda no início da década de 1990, na Macedônia, percebe-se o envolvimento de diferentes atores internacionais em questões referentes à governabilidade e desenvolvimento, que são características da prevenção estrutural. Não se pode negar o envolvimento de atores internacionais no Kosovo, sobretudo a partir de 1998, mas a preocupação com a estratégia estrutural só acontece na fase de reconstrução após os bombardeios de 1999, quando já não é mais possível falar em prevenção.

Pelo exposto, conclui-se que a implementação das medidas preventivas é limitada pela construção de um conceito de prevenção e, sobretudo, pelos obstáculos inerentes à inserção do conceito enquanto política estratégica de atores internacionais relevantes. Não obstante, a exceção representada pelo caso da

Macedônia demonstra que atores internacionais têm à sua disposição recursos que podem ser mobilizados em prol da canalização de demandas contemporâneas, de modo a evitar a sua manifestação violenta, ainda que se trate de conflitos de interesse de natureza doméstica.

A situação dos casos em 2007 e a confirmação da análise realizada

A situação atual em ambos os casos, embora não pertença ao recorte temporal do objeto, corrobora com a análise deste trabalho. No Kosovo, há uma clara janela de oportunidade para o impacto construtivo de atores internacionais em direção à maior estabilidade da situação. Supostamente renovada pelo aprendizado, tal oportunidade de ação hoje acontece através das negociações internacionais sobre o futuro *status* político e jurídico da província do Kosovo. Como se demonstrou, desde o fim dos bombardeios de 1999, o Conselho de Segurança da ONU submete o Kosovo ao *status* de um território administrado pela ONU. Em tese, porém, seu *status* jurídico continua sendo o de uma província da Sérvia. Em outubro de 2005, o Conselho de Segurança autoriza o Secretário-Geral a indicar um enviado especial, cuja responsabilidade seria a de redigir um relatório sobre o futuro *status* do Kosovo. O escolhido é o ex-presidente finlandês, Martti Ahtisaari, anteriormente envolvido no caso do Kosovo como um dos responsáveis pela suspensão dos bombardeios da OTAN após negociações com Milošević, em junho de 1999.

As atuais negociações têm início em fevereiro de 2006 entre Ahtisaari, representantes do Grupo de Contato, ainda ativo, e representantes das partes. Em fevereiro de 2007, um ano após o início das negociações, a solução proposta por Ahtisaari agrada mais aos albaneses, mas não é bem vista por todos, a exemplo do movimento de resistência *Vetvendosja*, nem pelos sérvios, nascidos ou não no Kosovo. Trata-se de uma solução imposta, e não negociada, por causa da complexidade a que se chegou a situação e, sobretudo, devido à polarização das posições de ambas as partes: os albaneses buscam a independência total e os sérvios não desejam conceder a autonomia territorial.

A última rodada de negociações terminou em um impasse. Ainda assim, o relatório produzido por Ahtisaari é submetido ao Conselho de Segurança em março de 2007. Há indícios de que a Rússia possa vetar a proposta contida no

relatório que, em termos simplistas, defende a idéia de *independência condicionada*. Caso seja aceita, os atores internacionais permanecerão na região inicialmente, com componentes civis e militares, de modo a monitorar a implementação dos passos necessários para a transferência do poder da UNMIK para as autoridades locais. Caso não seja aceita a proposta, há o risco de os kosovares albaneses declararem unilateralmente a independência, o que já foi antecipado por atores internacionais envolvidos.

Segundo Adrian Zeqiri (2007²), no contexto atual não há espaços para a propositura de uma solução *negociada* no Kosovo. Além da polarização das demandas, os estereótipos construídos no decorrer das últimas décadas prejudicam as melhores tentativas de incluir sérvios, mesmo nascidos e residentes no Kosovo, em uma administração provençal. Zeqiri sustenta ainda que os sérvios *não desejam* participar da vida pública ou social de um Kosovo multi-étnico, por medo de vingança e falta de confiança, fomentados e manipulados há anos. No que se referem aos políticos sérvios do Kosovo, há também outro dilema: por um lado eles sabem dos custos políticos, econômicos e sociais que representaria a reintegração da província ao território da Sérvia. Mas, por outro lado, não desejam ser vistos como os responsáveis pela aceitação da perda do território kosovar (Alain Délétriz 2007). Tudo isso indica que as partes podem não estar prontas para o próximo passo e diferentes espaços de diálogo e negociação em níveis da diplomacia não-tradicional poderiam ser mais explorados antes de se impor uma solução *top-down*.

A reação de ativistas albaneses e sérvios que são contrários à proposta permanece uma incógnita no processo. Trata-se de um pequeno grupo de pessoas de ambas as etnias, mas há indicações de ser violenta a maneira que encontraram para protestar contra a solução imposta. Desde o mês de janeiro de 2007, passeatas pelas ruas de Pristina, iniciadas de maneira pacífica e estimuladas pelo grupo albanês *Vetvendosja*, terminam com mortos e feridos pela repressão da polícia local. Parecem superdimensionadas as ameaças de alguns raros políticos sérvios, residentes no norte do Kosovo, de que haverá uma fuga de sérvios após a aceitação do plano de Ahtisaari ou de que esta parte do território kosovar unir-se-á à Sérvia (ICG 2007, Heli Suominen 2007).

² Adrian Zeqiri, em 23 fev. 2007 e em 01 mar. 2007, por *email*.

Uma das formas de envolvimento de atores políticos internacionais tem sido a de fazer concessões à Sérvia, em uma tentativa de compensar uma futura e quase certa perda de território. Ahtisaari, por exemplo, esperou o fim das eleições na Sérvia e a composição do governo doméstico para só então divulgar seu relatório. Em mais uma tentativa de concessão, contrária à estratégia desenvolvida nos últimos anos, a União Européia decide em março de 2007 suspender a exigência da entrega de criminosos de guerra pela Sérvia caso este governo faça concessões em relação à autonomia do Kosovo (Sabine Freizer e Andrew Stroehlein 2007). Tal medida reverte um processo que levou mais de uma dezena de criminosos de guerra ao tribunal internacional para os crimes cometidos na ex-Iugoslávia, em Haia, e impede que grandes nomes da guerra da Bósnia, como Karadžić e Mladić, sejam julgados. Mais uma vez, a União Européia parece disposta a mesclar a histórica da Bósnia com a história do Kosovo.

A política internacional pode ser interpretada como um tabuleiro de xadrez, mas as peças têm vida própria. Nas negociações de Dayton sobre o futuro da Bósnia houve expectativas kosovares que foram negligenciadas pelos atores internacionais liderados pelos Estados Unidos. Na mesma medida parece ser o plano da União Européia de suspender a busca pelos criminosos de massacres como o de Srebrenica (1995), em nome de concessões sobre o futuro do Kosovo, o que pode igualmente frustrar as expectativas de bósnios. Além disso, não se pode esquecer que os sérvios de *Krajina* (região na Croácia) assim como os sérvios da *Republika Srpska* (região da Bósnia) tinham demandas independentistas e tiveram de se contentar com o auto-governo. Ou seja, não tiveram tratamento político semelhante aos que têm os albaneses do Kosovo e, por conseguinte, podem também ter expectativas frustradas caso a independência condicionada na província seja aceita pelo Conselho de Segurança. A frustração, sozinha, não é problemática mas, como não é peculiar da histórica dos Bálcãs, a manipulação política da frustração tem potencial desestabilizador. A situação permanece complexa e pouco definida, sobretudo enquanto os atores internacionais envolvidos com a questão do Kosovo *há mais de 10 anos* não demonstrarem ter aprendido e refletido sobre algumas lições da década de 1990.

A situação presente da Macedônia também confirma a análise da tese e ratifica o sucesso relativo das medidas de prevenção empregadas por atores domésticos e internacionais durante os anos 1990. É possível sugerir, embora não

seja verificável, que os danos na sociedade macedônia teriam sido maiores em 2001 caso não houvesse a presença internacional desde 1992 e caso tal presença não tivesse recebido o apoio de líderes locais.

Apesar dos avanços em direção à estabilidade na última década, duas questões ainda estão sem solução permanente: a disputa do nome com a Grécia e a demarcação das fronteiras com a Sérvia, na altura do Kosovo. No entanto, durante essa década, foi criado um ambiente favorável à canalização institucional, política e diplomática das demandas e, com isso, nenhuma das duas questões constitui uma ameaça real à estabilidade da Macedônia. O atual processo de negociação do *status* final do Kosovo também deixa alguns macedônios eslavos e albaneses em expectativa, mas são baixas as chances de mobilização e militarização de macedônios albaneses.

Nas últimas eleições presidenciais, em março de 2005, volta à cena política o partido de ex-comunistas que havia governado a Macedônia desde a independência até 1999, o União Social Democrática da Macedônia. Em julho de 2006, as eleições parlamentares dão vantagem novamente ao partido VMRO, como havia acontecido em 1998. O presidente atual, Branko Crvenkovski, procurou incluir diferentes partidos em sua base política, inclusive os mais votados representantes de interesses albaneses, o que demonstra que o sistema pluripartidário criado há 15 anos está em funcionamento e que está garantido o acesso à via institucional para que eventuais descontentes canalizem suas demandas. O governo atual também dá continuidade às políticas de inclusão social e política e de respeito a minorias albanesas, ainda no processo de implementação da chamada *Agenda Legislativa dos Acordos de Ohrid* (2001), com previsão de conclusão para 2005 (Jesper S. Thomsen 2006). Em 15.07.2005, por exemplo, o parlamento autorizou o hasteamento da bandeira das minorias em eventos oficiais, nas cidades cuja população seja majoritariamente de uma etnia, desde que a bandeira da Macedônia fosse igualmente hasteada (Britannica 2006³).

Os progressos na criação de um ambiente favorável à estabilidade, liderados pelo governo, recebem o reconhecimento de atores internacionais relevantes: em dezembro de 2005, líderes da União Européia criam uma parceria

³ Encyclopædia Britannica Online. Britannica Book of the Year, 2006. Disponível em: <<http://www.britannica.com/eb/article-9403348/Macedonia>>. Acesso em: 28 mar. 2007.

com a Macedônia para supostamente prepará-la para aderir ao grupo⁴ e, entre novembro de 2006 e janeiro de 2007, líderes da OTAN anunciam que o país *pode* ser convidado a ingressar na Aliança em 2008, juntamente com a Albânia e a Croácia⁵. Ainda não se sabe se esse reconhecimento não passará de um incentivo para agilizar as reformas políticas e econômicas já em curso na Macedônia. De qualquer maneira, não se pode negar os esforços e o progresso do país em direção a um contexto mais estável e mais inclusivo.

Frutos da pesquisa e sugestões para novas análises

O presente trabalho consolidou o conhecimento que tem sido produzido no âmbito internacional em relação ao conceito de prevenção de conflitos violentos, com ênfase nas estratégias de ação e na abordagem multissetorial da questão. Justifica-se tal ênfase pelo fato de serem esses os poucos pontos consolidados do debate: as estratégias de prevenção (estrutural e operacional) e os elementos que, se adotados, aumentam a chance de eficácia da ação de prevenção (estratégia estrutural e abordagem multissetorial).

Ao tentar vincular as partes teórica e empírica, a pesquisa demonstrou que outros elementos eram *anteriores* à eficácia da ação e diziam respeito à ação em si, ou seja, eram elementos necessários para a própria mobilização da ação. Verificou-se que a ação preventiva, antes de ser considerada eficaz, está condicionada a três aspectos: (i) a construção de um conceito de prevenção (Capítulos 1 e 2); (ii) a institucionalização do discurso de prevenção (Capítulo 3); e (iii) a interpretação da situação local como sendo passível de prevenção (Capítulo 4). Assim, é possível falar nas condicionantes da ação preventiva e também nas condicionantes da *eficácia* da ação preventiva.

No que se refere às *condicionantes da eficácia da ação preventiva*, os casos analisados reforçam o entendimento da literatura e demonstram que as chances de sucesso das medidas preventivas foram menores no Kosovo devido não apenas à inação, mas também à ação superficial, tardia e descoordenada dos

⁴ *European Partnership with the Former Yugoslav Republic of Macedonia*. Disponível em: <<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r18013.htm>>. Acesso em: 28 mar. 2007.

⁵ Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/update/2007/01-january/e0129a.html>>, <<http://www.nato.int/docu/update/2006/11-november/e1129d.htm>>. Acessos em: 28 mar. 2007.

poucos atores internacionais envolvidos. A ação preventiva na Macedônia, por sua vez, teve maiores chances de sucesso porque teria sido estrutural e multissetorial graças à interpretação que se fez do contexto local na iminência das crises.

No que se refere às *condicionantes da ação preventiva*, os casos demonstram que a promoção do discurso de prevenção por atores internacionais não leva necessariamente à sua adaptação institucional. Além disso, ainda que mecanismos estejam disponíveis aos potenciais preventores internacionais, só serão implementados se a situação concreta for interpretada como passível de prevenção, o que é uma decisão essencialmente política e, portanto, contingente.

O trabalho também demonstra alguns dos principais obstáculos ao papel de atores internacionais na prevenção contemporânea da violência em massa, quais sejam: a falta de coordenação, o dilema entre soberania moderna e auto-determinação e a questão da liderança doméstica. Mais precisamente, tais aspectos parecem ser obstáculos à *eficácia* da ação, e não à ação propriamente dita e, embora não componham o objeto desta tese, são identificados como pontos de partida para futuras pesquisas relacionadas à prevenção.

Como mencionado pela literatura, as chances de sucesso do processo de prevenção tendem a aumentar com a adoção da estratégia estrutural e da abordagem multissetorial. A análise dos casos demonstra que a falta de coordenação entre os atores internacionais envolvidos e entre as medidas implementadas também pode ser identificada como um obstáculo à eficácia e, nesse sentido, é uma lição a ser aprendida (Lefkon 2003:738). Isso decorre do fato de a ação multissetorial não ser necessariamente coordenada entre os diferentes atores envolvidos. Se por um lado a diversidade de mandatos, objetivos, burocracias e clientelas/eleitorados é um ponto favorável para lidar com as complexas causas da violência contemporânea, por outro lado, esses mesmos elementos dificultam a ação coletiva (Barnett R. Rubin 1998:16-17). Trata-se, portanto, do desafio de criar novas formas de coordenação entre potenciais preventores, de maneira a usufruir da possibilidade de as atividades serem *complementares* e a diminuir os desperdícios e a duplicação de trabalho.

Outra questão também relacionada à *eficácia* da ação preventiva é a relação entre a auto-determinação e a soberania do Estado em cujo território ocorre a situação de potencial violência em massa. Nos casos analisados, o *aspecto material* é substancialmente o mesmo: a busca por auto-governo ou, pelo

menos, por mais autonomia. O *aspecto formal*, porém, é diferente: no território do Kosovo, durante os anos 1990 a busca dos albaneses por auto-governo é exercida em um contexto que varia entre autonomia *de fato* e não-autonomia *de jure*. Tal demanda por auto-governo, com o passar do tempo, ganha contornos de luta pela independência da Sérvia, elemento que não era antes percebido no discurso dos kosovares albaneses na época da busca pela autonomia no contexto da ex-Iugoslávia (Lund s.d.)⁶. Tal discurso independentista não existe na Macedônia, onde a minoria albanesa luta por auto-governo mas não por soberania, a não ser um pequeno grupo e em um breve período (ver Tabela 3, em anexo).

Por fim, os casos em estudo demonstram que a liderança doméstica surge como um elemento essencial para a eficácia da ação porque detém a soberania formal e, conseqüentemente, o poder sobre determinado território. Nesse sentido, a liderança doméstica controla a concessão de consentimento em relação à interferência de atores internacionais em assuntos supostamente da alçada da autoridade doméstica. Assim, não se pode atribuir todo o crédito pelo sucesso das medidas preventivas a terceiros que buscam convencer líderes domésticos de evitar a violência (Stephen John Stedman 1995:19). O estudo da liderança doméstica, no entanto, não se enquadra no objetivo dessa tese mas é ressaltado como ponto de partida para futuras pesquisas.

Acredita-se que os debates levantados pela tese também abram o caminho para pesquisas *sensíveis à prevenção* sobre temas comumente analisados pelo ponto de vista da *resolução* de conflitos. Para tanto, são sugeridos os seguintes eixos temáticos: a anacrônica perseverança da soberania vestfaliana, a legitimidade da interferência internacional em assuntos domésticos, o fortalecimento do discurso de direitos humanos internacionais, a natureza *intraestatal* da maioria dos conflitos contemporâneos e a relação desses elementos com a manutenção da paz e da segurança internacionais no atual contexto político internacional.

⁶ A lógica dos kosovares albaneses se assemelha, em parte, à dos catalães: não aceitam ser parte da Sérvia nem da Espanha, mas consideram-se parte de uma estrutura maior, a Iugoslávia ou a União Européia.